

Avenarius, Hermann

Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen schulischer Selbstverwaltung

Senatsverwaltung für Schule, Berufsbildung und Sport <Berlin> [Hrsg.]: Schule in Verantwortung gestalten. Berlin : Senatsverwaltung für Schule, Berufsbildung und Sport 1994, S. 20-34



Quellenangabe/ Reference:

Avenarius, Hermann: Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen schulischer Selbstverwaltung - In: Senatsverwaltung für Schule, Berufsbildung und Sport <Berlin> [Hrsg.]: Schule in Verantwortung gestalten. Berlin : Senatsverwaltung für Schule, Berufsbildung und Sport 1994, S. 20-34 - URN: urn:nbn:de:0111-opus-16610 - DOI: 10.25656/01:1661

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-16610>

<https://doi.org/10.25656/01:1661>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.
This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Digitalisiert

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen schulischer Selbstverwaltung

Am 14. Januar dieses Jahres erschien im Feuilleton der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, an ziemlich versteckter Stelle, ein Beitrag von Roland Glaser unter der Überschrift „Weniger Staat schafft bessere Schulen – Wider das öffentliche Schulmonopol“. Da heißt es u. a.: Die Staatsschule hat sich darauf berufen – und tut dies heute noch –, „Vollstreckerin eines gesellschaftlichen Konsenses zu sein. Dieser Konsens war und ist jedoch eine Fiktion; es hat ihn nie gegeben . . . Deshalb müssen wir den Mut aufbringen, uns von Konsensvorstellungen zu verabschieden, und den einzelnen Schulen gestatten, ihre eigenen und unterschiedlichen Vorstellungen zu verwirklichen.“ Und weiter: „Es ist anzunehmen, daß bei Auflösung des staatlichen Schulmonopols sehr verschieden geprägte Schulen entstehen. Es würden vermutlich schwarze, gelbe, rote und grüne Schulen entstehen, solche mit religiöser Orientierung und solche, die ihr Heil in der reinen Vermittlung von Wissen sehen. Es würde Schulen geben, die wirtschaftsfreundlich orientiert sind, und andere, die auf schöngeistige Abgeschlossenheit setzen. Neben basisdemokratisch organisierten Schulen stünden andere, die straff hierarchisch geführt sind. Es würden ‚gute‘ und ‚schlechte‘ Schulen entstehen. Schüler und Eltern würden diejenigen Schulen bevorzugen, die ihren Bedürfnissen und Überzeugungen entsprechen und die geforderten Leistungen erbringen.“ Der Beitrag schließt: „Unsere Staatsschule ist teuer und ohne Liberalisierung des Bildungswesens nicht reformfähig. Politiker jeder Couleur verteidigen ihr Monopol mit Argumenten, die leicht zu widerlegen sind. Die Staatsschule führt ein Eigenleben ohne marktwirtschaftliche Kontrolle und ohne Verbindung zur Arbeitswelt. Eine Liberalisierung des Bildungswesens ist der einzige Weg zu mehr Effizienz und zu mehr Humanität. Die Schule ist viel zu wichtig, als daß man sie dem Wettbewerb entziehen dürfte. Dem Staat überlassen darf man sie erst recht nicht.“

Starker Tobak, nicht wahr? Doch hilft es nicht weiter, sogleich einen Abwehrreflex zu aktivieren und mit dem üblichen Argumentationsschema die öffentliche Schule in ihrer herkömmlichen Form zu verteidigen. Denn ein Gespenst geht um in Europa: die immer mehr um sich greifende Tendenz erweiterter schulischer Autonomie, die Überzeugung, daß die Schule heutzutage ihre Aufgabe nur noch meistern kann, wenn sie nicht über einen Leisten geschlagen wird, sondern sich den Vorstellungen und Bedürfnissen der Menschen öffnet, die in der Schule und mit der Schule leben: der Schüler, Eltern und Lehrer.

Wie ist diese Tendenz, die sich übrigens auch in der neueren Schulgesetzgebung mehrerer Bundesländer, z. B. Hessens, niederschlägt, zu erklären?

Man kann sie als Modeerscheinung abtun. Die, die gestern für „Chancengleichheit“ plädierten und zur Verwirklichung dieses Ziels nachhaltige staatliche Intervention forderten, verkünden heute „Schulautonomie“ und damit den Rückzug des

Staates aus der Schule. Und natürlich gibt es gerade unter Pädagogen Leute – ich könnte sie mit Namen nennen –, die schlechthin einen antistaatlichen Affekt kultivieren, zugleich aber von demselben Staat verlangen, daß er den Lehrern gute Bezahlung und Arbeitsplatzsicherheit garantiert und obendrein, mit Hilfe der Gemeinden, für eine großzügige Ausstattung der Schulen sorgt.

Aber es gibt gewichtigere Argumente. Man muß die Tatsache zur Kenntnis nehmen, daß der Konsens über Werte und Normen in unserer Gesellschaft weithin zerbrochen ist; jedenfalls insoweit hat Roland Glaser recht. Der Versuch, diesen Konsens ausgerechnet in der Schule und durch die Schule wiederherzustellen, ist zum Scheitern verurteilt. Es ist nicht einfach – und jetzt greife ich auf die Glaser-sche Farbenlehre zurück –, es ist nicht leicht, rote, schwarze, grüne und gelbe Lebensstile, rote, schwarze, grüne und gelbe Lehrer und Schüler unter einem Dach, in einem Lehrerzimmer, in einem Klassenzimmer zu vereinigen. Schulische Erziehung stößt mangels eines in sich geschlossenen Erziehungskonzepts zwangsläufig auf Grenzen. Mit dem Verweis auf Demokratie, Frieden, Freiheit, Menschenwürde, Gleichberechtigung der Geschlechter als Erziehungsziele – so § 1 des Berliner Schulgesetzes – ist es nicht getan. Diese Prinzipien können nur einen Rahmen abgeben. Sie sagen jedoch nichts darüber aus, ob den jungen Menschen der christliche Glaube an Gott, der islamische Glaube an Allah, ein humanistisch-idealistisches Edel-sei-der-Mensch-hilfreich-und-gut-Programm oder agnostische Lehren vermittelt werden sollen, ob eine strenge oder libertäre Sexualmoral gewollt ist, ob der Sinn des Lebens vornehmlich im Verzicht oder im Genuß besteht, ob die gelegentlich verhöhnten sogenannten Sekundärtugenden wie Pünktlichkeit, Fleiß, Höflichkeit als eine die Selbstverwirklichung hemmende Fessel oder als Teil verantwortlich gestalteter Lebensführung anzusehen sind usw. usf. In all diesen Fragen fehlt dem Staat die Autorität, verbindliche Markierungen zu setzen.

Was aber dann? Mit welchen Organisationskonzepten und Strukturmodellen läßt sich die Vielfalt der Überzeugungen und Werthaltungen im Schulbereich auffangen?

Man muß nicht Jurist sein, um auf eine naheliegende Lösung zu verfallen, die auch Glaser meint, wenn er von der Auflösung des staatlichen Schulmonopols spricht: auf die Privatschulalternative. Mit anderen Worten: Wem die Staatsschule nicht paßt, der möge gefälligst eine ihm geeignet erscheinende Privatschule in Anspruch nehmen. Und wer sich berufen fühlt, eine Schule mit spezifischem Profil als Gegenentwurf zur diffusen staatlichen Schule anzubieten, ist nicht gehindert, eine Privatschule zu errichten und zu betreiben. In der Tat: Art. 7 Abs. 4 GG gewährleistet die Privatschulfreiheit. Zwar unterliegen auch die Privatschulen der Kontrolle des Staates. Denn Art. 7 Abs. 1 GG bestimmt ganz klar, daß das gesamte Schulwesen unter seiner Aufsicht steht. Doch ist diese Aufsicht durch die Gewährleistung des Grundrechts der Privatschulfreiheit und durch die damit einhergehende Garantie der Privatschule als Institution eingeschränkt. Das bedeutet: Die staatliche Aufsicht hat bei sämtlichen Privatschulensicherzustellen, daß die allgemeinen rechtlichen und ordnungsrechtlichen Anforderungen beach-

tet werden. Bei Ersatzschulen ist der Rahmen der staatlichen Aufsicht durch die Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 GG abgesteckt; sie hat darüber zu wachen, ob die Schule auch nach Erteilung der Genehmigung noch diesen Anforderungen entspricht. Soweit einer privaten Ersatzschule durch staatliche Anerkennung Hoheitsrechte verliehen sind, ist es Aufgabe der Schulaufsicht zu gewährleisten, daß bei der Erteilung von Zeugnissen und der Abhaltung von Prüfungen die für die öffentlichen Schulen geltenden staatlichen Prüfungs- und Versetzungsvorschriften eingehalten werden. Im übrigen aber ist die Privatschule frei. Sie ist dadurch gekennzeichnet, daß in ihr „ein eigenverantwortlich geprägter und gestalteter Unterricht erteilt wird, insbesondere soweit er die Erziehungsziele, die weltanschauliche Basis, die Lehrmethode und Lehrinhalte betrifft. Diese Gewährleistung bedeutet die Absage an ein staatliches Schulmonopol und ist zugleich eine Wertentscheidung, die eine Benachteiligung gleichwertiger Ersatzschulen gegenüber den entsprechenden staatlichen Schulen allein wegen ihrer andersartigen Erziehungsformen und -inhalte verbietet“. So das Bundesverfassungsgericht in einem Beschluß vom November 1969 (BVerfGE 27, 195, 200 f.). In seinem Finanzhilfe-Urteil vom April 1987 (BVerfGE 75, 40) hat das Bundesverfassungsgericht diese Wendung aufgegriffen und verstärkt: „Der Staat muß den schulischen Pluralismus auch gegen sich selbst in der Weise garantieren, daß er auf eigenen Akten beruhende Beeinträchtigungen dieses Pluralismus durch staatliche Förderung in ihrer Wirkung neutralisiert“ (S. 66). Er ist verpflichtet, „das private Ersatzschulwesen neben dem öffentlichen Schulwesen zu fördern und in seinem Bestand zu schützen“ (S. 62).

Damit, so könnte man meinen, ist der Weg gewiesen, der erwünschten Schulvielfalt Rechnung zu tragen. Wer die Monotonie der Staatsschule ablehnt, kann die Flucht ins polyphone Privatschulwesen ergreifen. Doch ganz so einfach sind die Dinge nicht. Ich will die Schwierigkeiten nur stichwortartig nennen. Es gibt, auch in Berlin, nicht so viele Privatschulen, und sie bieten im übrigen nicht sehr viele Varianten. Die Gründung und der Betrieb privater Ersatzschulen sind sehr teuer. Die staatlichen Zuschüsse – in Berlin, entgegen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, grundsätzlich nur für anerkannte Ersatzschulen – decken die Kosten bei weitem nicht. Man darf in diesem Zusammenhang nicht vergessen, daß das Bundesverfassungsgericht in dem erwähnten Finanzhilfe-Urteil die staatliche Förderungspflicht mit weitreichenden Einschränkungen versehen hat. Danach bleibt es dem Staat überlassen, in welcher Weise er dieser Pflicht nachkommt (S. 66 f.); sie löst ohnehin erst dann eine Handlungspflicht aus, „wenn andernfalls der Bestand des Ersatzschulwesens als Institution evident gefährdet wäre“ (S. 67); der Privatschulträger muß eine angemessene Eigenleistung erbringen, zu der die Anfangsfinanzierung und die Investitionskosten gehören (S. 68); darüber hinaus „steht die Förderungspflicht von vornherein unter dem Vorbehalt dessen, was vernünftigerweise von der Gesellschaft erwartet werden kann“ (S. 68 f.).

Das sind keine günstigen Voraussetzungen für eine neue Blüte des Privatschulwesens. Da kann es kaum verwundern, daß immer mehr Stimmen laut werden, die eine buntgestaltete öffentliche Schullandschaft befürworten.

So kommen wir nun zu der überaus spannenden Frage, ob der Staat selbst eine Vielfalt von Schulen vorhalten, ob er – um im nunmehr vertrauten Bild zu bleiben – roten, schwarzen, gelben, grünen Schulen, die ihr eigenes Profil selbstverantwortlich entwickeln, Raum geben kann. Wäre das verfassungsrechtlich zulässig?

Es gibt Autoren, die das nicht nur für zulässig, sondern sogar für erforderlich halten. So heißt es etwa in einer 1991 erschienenen juristischen Monographie von Frank-Rüdiger Jach, die schon in ihrem Titel („Schulvielfalt als Verfassungsgebot“) die Tendenz erkennen läßt, die gegenwärtige Ausrichtung schulischer Erziehung beruhe auf einem einseitigen Verständnis von Persönlichkeitsentfaltung; damit sei die Grenze zulässiger Persönlichkeitsformung durch den Staat in der pluralen Gesellschaft überschritten. Demgegenüber obliege dem Staat die Verpflichtung, durch organisatorische und finanzielle Maßnahmen Schulvielfalt im Sinne der Verwirklichung verschiedener pädagogischer Erziehungskonzeptionen zu gewährleisten. Dies setzt nach Meinung des Autors voraus, daß die einzelne Schule ihre pädagogische Konzeption unter der Mitwirkung der Eltern autonom bestimmen kann. Ähnlich argumentiert Erich Bärmeier („Über die Legitimität staatlichen Handelns unter dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland“, 1992), der unter Berufung auf die Verfassungsprinzipien der „Staatsfreiheit“ und der „Verhältnismäßigkeit“ dem Staat die Befugnis zum Schulehalten rundweg abspricht und zur Verwirklichung des Gemeinschaftsinteresses an öffentlicher Schulbildung für strukturelle Lösungen plädiert, die dem Gedanken der Selbstverwaltung folgen und geeignet sind, das Engagement der Eltern, Lehrer und Schüler zu fördern.

Gegen eine solche pädagogische und weltanschauliche Vielfalt fördernde schulische Selbstverwaltung spricht das herkömmliche Verständnis der in Art. 7 Abs. 1 GG konstituierten staatlichen Schulaufsicht. Nach ganz herrschender Meinung in Rechtsprechung und juristischer Literatur ist mit diesem Begriff weit mehr gemeint als Aufsicht im Sinne des allgemeinen Verwaltungsrechts. Er umfaßt die „Gesamtheit der staatlichen Befugnisse zur Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens“ (BVerfGE 6, 101, 104, und st. Rspr.). Ganz ähnlich formuliert es das Bundesverfassungsgericht: „Die Schulaufsicht im Sinne des Art. 7 Abs. 1 GG umfaßt die Befugnisse des Staates zur Planung und Organisation des Schulwesens mit dem Ziel, ein Schulsystem zu gewährleisten, das allen jungen Bürgern gemäß ihren Fähigkeiten die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten eröffnet. Die organisatorische Gliederung der Schule und die strukturellen Festlegungen des Ausbildungssystems, das inhaltliche und didaktische Programm der Lernvorgänge und das Setzen der Lernziele sowie die Entscheidung darüber, ob und wieweit diese Ziele von dem Schüler erreicht worden sind, gehören zu dem staatlichen Gestaltungsbereich“ (BVerfGE 59, 360, 377; st. Rspr.).

Diese staatliche Bestimmungsgewalt ist freilich nicht schrankenlos. Sie ist einmal durch die bereits erwähnte Gewährleistung der Privatschulfreiheit, zum anderen, im öffentlichen Schulwesen, durch die Grundrechte der Eltern und Schüler begrenzt. Der Staat, d. h. die jeweilige politische Mehrheit in einem Land, kann daher in der Schule und mit der Schule nicht nach Belieben vorgehen. Die Schule

muß – so hat es das Bundesverfassungsgericht immer wieder betont – eine offene, eine tolerante Schule sein; sie muß Rücksicht nehmen auf die religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen der Schüler und Eltern; sie darf weder indoktrinieren noch missionieren. Darüber hinaus ist heute kaum noch bestritten – und auch das bedeutet eine Eindämmung des staatlichen Bestimmungsrechts –, daß eine institutionalisierte Partizipation der Lehrer, Eltern und Schüler am schulischen Geschehen dem Grunde nach verfassungsrechtlich geboten ist. Die Schule kann nämlich ihren durch Art. 7 Abs. 1 GG vorgegebenen Auftrag, die Schüler zur Übernahme von Mitverantwortung in Gesellschaft und Staat zu befähigen, nur dann erfüllen, wenn sie im Geist der Demokratie, der Toleranz und Offenheit erzieht; dem entspricht am ehesten eine Schulverfassung, die partizipatorisch ausgestaltet ist. Für die Erziehungsberechtigten ist die Mitwirkung am Schulgeschehen mit Rücksicht auf die Wahrnehmung ihres durch Art. 6 Abs. 2 GG gewährleisteten Elternrechts bedeutsam. Partizipationsbefugnisse des Lehrers ergeben sich aus der ihm eingeräumten pädagogischen Freiheit, die ihren Grund und ihre innere Rechtfertigung in seiner Erziehungsaufgabe findet. Darüber hinaus kommt der Institutionalisierung von Mitwirkungsrechten erhebliche Bedeutung für den Schutz der Grundrechte der an der Schule Beteiligten zu, indem sie deren Ausübung durch Organisation und Verfahren zusätzlich absichert. Demgemäß sehen inzwischen alle Länder mehr oder weniger weitgehende Beteiligungsrechte der Lehrer, Schüler und Eltern von Gesetzes wegen vor.

Die herrschende Doktrin läßt sich dahin zusammenfassen, daß der Staat die Schule beherrscht, daß seine Herrschaft aber gemäßigt ist durch die Rechte derer, die ihr unterworfen sind. Diese Lehre klingt liberal und moderat; sie hat aber auch ihre Schwächen.

Die staatliche Schule, die tolerant, rücksichtsvoll, offen, vielseitig, pluralistisch ist, indoktriniert zwar nicht; sie kann aber andererseits, mangels klaren Profils, nicht gründlich und umfassend erziehen, wenngleich ihre Offenheit und Pluralität sehr wohl wichtige Erziehungsziele sind. Eltern, die für ihre Kinder eine der familiären Erziehung kongruente Bildungsarbeit der Schule wünschen, erscheint das freilich zu wenig. Sie erstreben eine Schule mit einer pädagogischen Ausrichtung, die ihren Vorstellungen entspricht oder doch nahekommt. In diesem Zusammenhang darf man nicht übersehen, daß die von Rechts wegen tolerante und pluralistische staatliche Normalschule in der Realität nicht immer und überall tolerant und pluralistisch ist. Dort wirken Lehrer dank ihrer pädagogischen Freiheit mit je eigenen Überzeugungen, und mitnichten darf man die sozialisatorische Wirkung eines bunt zusammengewürfelten Schülermilieus unterschätzen. Das, was in Lehrplänen und Rahmenrichtlinien fixiert ist, hat mit der konkreten Wirklichkeit der Schule oft wenig zu tun. Wir wissen nur zu genau, daß die Steuerungsfähigkeit des Staates im Schulwesen reduziert ist. Und das gilt ja nicht nur für die Schule. Überall beobachten wir das Phänomen, daß die Integrationskraft und die Leistungsfähigkeit des Staates schwinden. Wen könnte das angesichts der zunehmenden gesellschaftlichen Komplexität und Differenzierung verwundern? Und so scheint sich erneut die Konsequenz aufzudrängen: „Liberalisierung“ der staatlichen Schulaufsicht,

Schluß mit der staatlichen Einheitsschule, Schluß mit ihrem diffusen und faden pädagogischen Programm. Statt dessen Einführung von weithin selbstverwalteten roten, schwarzen, gelben und grünen Schulen, also von Schulen mit unverwechselbarem pädagogischen Profil.

Aber gemacht! So einfach sind die Dinge nicht. Bevor man kühn ein altes System durch ein neues ersetzt, gilt es, neben pädagogischen und administrativen Gesichtspunkten auch die verfassungsrechtlichen Aspekte zu beachten. Und hier ergeben sich in der Tat aus dem Grundgesetz Grenzen, die die öffentliche Schule einhalten muß. Der Staat hat auf Grund seiner Verantwortung für das öffentliche Schulwesen darüber zu wachen, daß schulische Selbstverwaltung nicht dazu führt, diese Grenzen zu überschreiten.

An dieser Stelle möchte ich zwei erläuternde Bemerkungen einfügen. Zum einen: Ich werde mich im folgenden nicht mit Einzelheiten des Berliner Schulrechts, sondern mit verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten befassen. Zum anderen: Ich spreche ganz bewußt von Selbstverwaltung, nicht von Autonomie der Schule. Autonomie als Rechtsbegriff ist die Befugnis einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, ihre Angelegenheiten durch den Erlass von Rechtsnormen selbst zu regeln. Schulen sind aber keine juristischen Personen des öffentlichen Rechts, sondern nichtrechtsfähige öffentliche Anstalten; das kennzeichnet ihre Rechtsteilung in allen Bundesländern, auch in denen, die ihre Selbständigkeit nachdrücklich betonen.

Nun also zu den Schranken, die das Grundgesetz schulischer Selbstverwaltung zieht.

Hier ist zunächst daran zu erinnern, daß der Staat mittels seiner Schulaufsicht für die religiös-weltanschauliche Neutralität der öffentlichen Schule zu sorgen hat. Die Staatlichkeit der Schulaufsicht zielte ursprünglich auf die Loslösung der Schule aus der geistlichen Schulaufsicht. Diese der Kirche abgerungene Säkularisierung der Schule erscheint uns heute selbstverständlich. Weniger selbstverständlich ist es offensichtlich, daß die öffentliche Schule nicht nur der Herrschaft der Kirche entzogen ist, sondern dem prägenden Einfluß jeglicher Weltanschauung versperrt sein muß. Mutet es nicht merkwürdig an, daß in den 60er Jahren die Abschaffung der Bekenntnisschule als großer bildungspolitischer Fortschritt gefeiert wurde, während kaum 30 Jahre danach, wiederum im Gewande des Fortschritts, der Öffnung der Schule für neuartige „Bekenntnisse“ – und dies unter Berufung auf ihre sogenannte Autonomie – das Wort geredet wird? Hier ist unmißverständlich darauf hinzuweisen, daß Art. 4 Abs. 1 GG, der die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses gewährleistet, es dem Staat verbietet zuzulassen, daß Schüler einer öffentlichen Schule monistischen Lehren ausgesetzt, daß sie für bestimmte weltanschauliche Tendenzen vereinnahmt werden. Das heißt nicht, daß religiöse und weltanschauliche Bezüge gänzlich ausgeschlossen wären. Doch muß die öffentliche Schule, auch die christliche Gemeinschaftsschule, soweit sie auf die Glaubens- und Gewissensentscheidungen der Kinder Einfluß gewinnen kann, auf Zwangsele-

mente soweit wie möglich verzichten. Sie darf keine missionierende Schule sein, muß auch für andere weltanschauliche und religiöse Inhalte und Werte offen sein (BVerfGE 41, 29, 51). Art. 4 GG schützt die positive wie die negative Glaubensfreiheit. Die öffentliche Schule darf daher religiös-weltanschauliche Überzeugungen weder ganz und gar verdrängen noch indoktrinierend aufdrängen. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Grundsätze in seiner Sexualkundeentscheidung fortgeführt und auf die Bedeutung des Toleranzgebots, das sich aus einer Zusammenschau des Grundrechts der Glaubensfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG) und der Diskriminierungsverbote in Art. 3 Abs. 3 und 33 Abs. 3 S. 2 GG ergibt, verwiesen: „Die Schule muß den Versuch einer Indoktrinierung der Schüler mit dem Ziel unterlassen, ein bestimmtes Sexualverhalten zu befürworten oder abzulehnen. Sie hat das natürliche Schamgefühl der Schüler zu achten und muß allgemein Rücksicht nehmen auf die religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen der Eltern, soweit sie sich auf dem Gebiet der Sexualität auswirken“ (BVerfGE 47, 46, 77).

Der Grundsatz der Neutralität der öffentlichen Schule kann nicht durch den Hinweis beiseite geschoben werden, daß Art. 7 Abs. 5 GG neben der Gemeinschaftsschule und der Bekenntnisschule die Weltanschauungsschule als eine im öffentlichen Schulwesen zulässige Schulform voraussetzt. Abgesehen davon, daß die Weltanschauungsschule nur die Ausnahme von der Regel bildet, handelt es sich hierbei nicht etwa um eine Schule, die dieser oder jener ideologischen Strömung, dieser oder jener Wertepräferenz zuneigt. Unter Weltanschauungsschule ist nämlich – so das Bundesverwaltungsgericht in einer jüngsten Entscheidung – nur eine solche Schule zu verstehen, in der eine Weltanschauung als subjektiv verbindliches Gedankensystem die Schule sowie ihren gesamten Unterricht nicht nur methodisch, sondern auch inhaltlich prägt. Dieses Gedankensystem muß sich mit Fragen nach dem Sinngehalt der Welt und insbesondere des Lebens der Menschen in dieser Welt befassen; Überzeugungen zu Teilaspekten des Lebens genügen nicht (BVerwG, RdJB 1993, 346).

Es bleibt also dabei: Selbstverwaltung der öffentlichen Schule darf nicht zur Vernachlässigung des Gebots der Neutralität und Toleranz führen. Soweit also mit schwarzen, roten, grünen und gelben Schulen ideologische Tendenzbetriebe in Eigenregie gemeint sein sollten, wären sie verfassungsrechtlich unzulässig.

Die Neutralität der öffentlichen Schule ist nicht auf den weltanschaulichen Bereich beschränkt. Der Hinweis darauf, daß die Schule auch parteipolitisch und verbandspolitisch neutral sein muß, ist in diesen Zeiten leider nicht überflüssig. So manche öffentlich-rechtliche Organisation – denken Sie nur an die Fernseh- und Rundfunkanstalten – ist in den Sog der Herrschaft der Parteien und Verbände geraten. Auch die Schulen laufen Gefahr – und sind ihr manchmal schon erlegen –, zum Kampfplatz partei- und verbandspolitischer Auseinandersetzungen zu werden.

Angesichts solcher Tendenzen ist zu betonen, daß die Parteien nach Art. 21 Abs. 1 GG bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Darauf beschränkt sich ihre Rolle. Sie können Einfluß nehmen auf die Gestaltung des

Rechts, das Grundlage des Verwaltungshandelns ist, namentlich auf die Gesetze. In der Verwaltung selbst und in den der Verantwortung der Exekutive unterstehenden Schulen findet indes keine politische Willensbildung des Volkes statt. Daß die Schulen nicht zur Beute der Parteien und Lehrerverbände werden dürfen, ergibt sich auch aus dem Umstand, daß die Lehrer in der Regel Beamte sind (oder in den östlichen Bezirken dieser Stadt auf dem Wege sind, Beamte zu werden). Als Bedienstete, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis zu ihrem Dienstherrn stehen, sind sie auf Grund der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) zu partei- und verbandspolitischer Neutralität verpflichtet. Das Berliner Landesbeamtengesetz bekräftigt in § 18 Abs. 1 dieses verfassungsrechtliche Neutralitätsgebot: „Der Beamte dient dem ganzen Volke. Er hat seine Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und bei seiner Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen.“

Somit gilt: Bildungspolitische Programme und pädagogische Zielsetzungen der Parteien und Lehrerverbände sind legitim, soweit sie politische Entscheidungen des Parlaments und der Regierung beeinflussen. Unmittelbarer Zugriff auf das Leben der einzelnen Schule ist ihnen jedoch verwehrt. Schulische Selbstverwaltung darf nicht als Hebel dazu dienen, durch Gremienbeschlüsse die Unparteilichkeit des Lehrers zu konterkarieren. Falls sie also darauf hinziele, die öffentliche Schullandschaft in rote, schwarze, grüne und gelbe Schulen im Sinne partei- und verbandspolitischer Färbungen zu parzellieren, wäre das von Verfassungs wegen nicht hinzunehmen.

Selbstverwaltung der Schule kann sich darüber hinaus nicht über das Demokratiegebot des Grundgesetzes hinwegsetzen. Dieser Hinweis mag auf den ersten Blick überraschend klingen, wird doch aus diesem Grundsatz immer wieder die Forderung abgeleitet, die Schule zu „demokratisieren“, also ihre innere und äußere Gestaltung vorwiegend ihren Selbstverwaltungsgremien zu überlassen. Gewiß ist das demokratische Prinzip für die Schule von großer Bedeutung. Es gehört zu ihren herausragenden Aufgaben, die Schüler in demokratischem Geist zu erziehen. Dem entspricht es, wenn die Schulverfassung partizipatorisch ausgestaltet ist und den Schülern und Eltern Mitwirkungsrechte einräumt. Davon war bereits die Rede. Vor Fehlschlüssen ist indes zu warnen. Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes gebietet nicht, die Schule zu „demokratisieren“. Es verlangt vielmehr, daß die Willensbildung im Staat als dem Gemeinwesen aller Bürger demokratisch legitimiert ist. Die „Demokratisierung“ der Schule darf nicht dazu führen, daß sich der Staat, der seine Verantwortung für das Schulwesen im Interesse der Gesamtheit der Bürger, auch soweit sie schulisch nicht „betroffen“ sind, wahrzunehmen hat, in politisch nicht mehr beeinflussbare Subsysteme auflöst und damit handlungsunfähig wird.

Daher setzt vor allem der Parlamentsvorbehalt der Reichweite schulischer Selbstverwaltung eine Grenze. Wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung betont hat, verpflichten das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes den Gesetzgeber, die wesentlichen Entscheidungen im Schulwesen selbst zu treffen und nicht der Schulverwaltung zu überlassen. Wenn

er sie schon der Exekutive, die immerhin demokratisch legitimiert ist, nicht überlassen darf, so noch weniger den Selbstverwaltungsgremien einer Schule, die, mögen ihre Mitglieder auch gewählt sein, jedenfalls nicht über eine demokratische Legitimation im Sinne des Grundgesetzes verfügen. Das Parlament kann sich daher seiner Verantwortung nicht dadurch entziehen, daß es der Entscheidung bildungspolitisch umstrittener Fragen ausweicht und sie an die Einzelschule delegiert.

Ebensowenig darf die Verantwortlichkeit des für das Schulwesen zuständigen Senators gegenüber dem Abgeordnetenhaus durch die Selbstverwaltung der Schule ausgehöhlt werden. Es gibt Angelegenheiten, die, mögen sie auch nicht als wesentlich nach Maßgabe des Parlamentsvorbehalts anzusehen sein, doch so wichtig sind, daß sie einer einheitlichen Regelung durch die Exekutive bedürfen (z. B. die Festlegung des Fächerkanons und der fachspezifischen Lernziele, die Genehmigung von Schulbüchern); andernfalls liefe die parlamentarische Verantwortlichkeit des Senators ins Leere.

Dieser Gesichtspunkt leitet unmittelbar zu einem anderen Aspekt über. Selbstverwaltung der Schule darf nicht dazu führen – hier wird eine weitere Schranke sichtbar –, daß der Staat seine Pflicht, für ein leistungsfähiges und sozial gerechtes Schulwesen zu sorgen, nicht mehr erfüllen kann. Diese Verpflichtung ergibt sich aus dem Sozialstaatsgebot (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) sowie aus dem Recht des Kindes auf gleiche Chancen bei der freien Entfaltung seiner Persönlichkeit bzw. der freien Wahl der Ausbildungsstätte (Art. 2 Abs. 1 bzw. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG). Die Schulen müssen im kognitiven Bereich hinsichtlich der Abschlüsse, die eine herausragende Rolle in unserem Berechtigungswesen spielen, ein Mindestmaß an gleicher Qualität aufweisen. Alle Schulen in Berlin müssen zu einem schulartspezifischen Abschluß führen, der erkennen läßt, daß der Schüler in den verschiedenen Unterrichtsfächern über ein bestimmtes Niveau an Kenntnissen und Fähigkeiten verfügt. Das heißt nicht, daß sich der Auftrag der Schule auf Wissensvermittlung beschränkt, wohl aber, daß die von ihr zuerkannte, durch ein Zeugnis ausgewiesene Qualifikation den Leistungsstand des Schülers im kognitiven Bereich widerspiegeln muß. Eine gewisse Einheitlichkeit, ja Einförmigkeit des Bildungsprogramms ist, will man die Entwicklung von „guten“ Schulen hier und „schlechten“ Schulen dort vermeiden, insoweit unerlässlich. Übrigens geht das Grundgesetz auch in Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG von einer solchen Uniformität aus, wenn es als eine der Genehmigungsbedingungen für die private Ersatzschule verlangt, sie dürfe in ihren Lehrzielen nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen. Könnten die öffentlichen Schulen dank der ihnen eingeräumten Selbstverwaltung ihr pädagogisches Profil völlig eigenständig bestimmen, entstünde eine Vielfalt der Lehrziele, die die Maßstäblichkeit der öffentlichen Schulen für die Lehrziele der privaten Ersatzschule gänzlich verschwimmen ließe.

Nun wird, gerade von Erziehungswissenschaftlern, häufig eingewandt, die verfassungsrechtlich gebotene Chancengleichheit der Schüler sei eine Chimäre. Auch im staatlich dirigierten Schulwesen gebe es erhebliche Unterschiede von Schule zu Schule. Durch Selbstverwaltung der Einzelschule werde daher nur auf etwas

verzichtet, was in der Realität ohnehin nicht existiere. Dem ist entgegenzuhalten, daß bloße Faktizität ein verfassungsrechtliches Gebot nicht außer Kraft setzen und auch nicht vom Gesetzgeber zum Anlaß genommen werden darf, diesen Zustand zu legalisieren. Unsere demokratischen Institutionen funktionieren oft genug nur unzulänglich; daraus folgt aber doch nicht, daß das Demokratiegebot des Grundgesetzes hinfällig wäre. Grundrechte werden immer wieder mißachtet; soll man sie deshalb für obsolet erklären? Mit anderen Worten: Der Staat bleibt im Rahmen seiner rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten verpflichtet, seine Verantwortung für das Schulwesen so einzusetzen, daß die Qualität von Unterricht und Erziehung an allen Schulen je nach Schulart möglichst gleich ist. Das bedeutet nicht, daß diese Schulen sämtlich nach demselben Schema operieren müßten. Doch müssen sie eine pädagogische „Grundversorgung“ gewährleisten, so daß die Schüler überall ein Mindestmaß an Kenntnissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten erwerben.

Schließlich und endlich kann die Schule nicht aus den Bindungen des Rechtsstaats entlassen werden. Sie lebt in einem Staat, dessen Verwaltung und Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden sind (Art. 20 Abs. 3 GG) und in dem jeder, der sich in seinen Rechten verletzt fühlt, Rechtsschutz vor unabhängigen Gerichten findet (Art. 19 Abs. 4 GG). Die Schule hat Recht und Gesetz zu beachten. Schüler und Eltern sind ihren Maßnahmen nicht ausgeliefert. Sie können sich mit formlosen Rechtsbehelfen, z. B. mit einer Dienstaufsichtsbeschwerde, zur Wehr setzen. Sie können, soweit es sich um Verwaltungsakte handelt, Widerspruch bei der Schulaufsichtsbehörde einlegen, der zur Überprüfung nicht nur der Rechtmäßigkeit, sondern auch der Zweckmäßigkeit der angegriffenen Maßnahme führt. Und sie können, wenn ihrem Widerspruch nicht abgeholfen wird, Klage vor dem Verwaltungsgericht erheben. Für Schule und Lehrer ist es nicht angenehm, wenn die Korrektur von Irrtümern und Rechtsverletzungen durch Schulaufsicht und Gerichte vorgenommen wird. Aber die Schule ist von der Rechtskontrolle, die das gesamte öffentliche Leben umfaßt, nicht ausgenommen. Sie ist keine Insel im Rechtsstaat.

Bleibt der öffentlichen Schule, die die genannten verfassungsrechtlichen Grenzen zu beachten hat, überhaupt noch Raum für Selbstverwaltung? Ganz gewiß! Auch wenn sie sich ideologischer Einseitigkeiten enthalten muß, auch wenn sie sich nicht dem Zugriff von Partei- und Verbandsinteressen preisgeben darf, auch wenn ihr wesentliche Entscheidungen mit Rücksicht auf den Parlamentsvorbehalt vor-enthalten sind, auch wenn sie an staatliche Vorgaben zur Sicherung der Chancengleichheit aller Schüler gebunden ist, auch wenn sie den Bindungen des Rechtsstaats unterliegt: sie kann dennoch ein eigenes pädagogisches Profil entwickeln.

Es scheint so, als sei ihre Eigenständigkeit in gewissem Umfang bereits durch § 9 Abs. 2 des Berliner Schulverfassungsgesetzes gesichert. Nach dieser Vorschrift soll sich die Schulaufsicht tunlichst darauf beschränken, die Unterrichts- und Erziehungsarbeit der Schule beratend zu unterstützen und auf die Einhaltung demokratischer und rechtsstaatlicher Grundsätze zu achten; in die Gestaltung des Unterrichts und der Erziehung in den einzelnen Schulen soll sie nur dann

durch Anordnungen und sonstige Maßnahmen eingreifen, wenn es zur rechtmäßigen, sachgerechten oder geordneten Durchführung von Unterricht und Erziehung, insbesondere aus Gründen der Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes, geboten ist.

Doch was nützt diese den Schulaufsichtsbeamten auferlegte Zurückhaltung, wenn der Handlungsspielraum der Schule durch eine Vielzahl von Vorschriften eingeengt ist? Die Überreglementierung ist, nicht nur in Berlin, das eigentliche Problem, eine Last, die Schulleiter und Lehrer bedrückt. Dieses durch ein Übermaß an Vorschriften erzeugte bürokratische Klima lähmt und hemmt. Hier wäre ein größeres Maß an normativer Askese durchaus angebracht. Das gilt auch deshalb, weil der Staat – Legislative wie Exekutive – auf die Wirksamkeit, die Effizienz der von ihm erlassenen Bestimmungen bedacht sein muß. Er darf die Fähigkeit der Normadressaten, die Vorschriften zu respektieren und umzusetzen, nicht überfordern. Genau das aber geschieht, wenn Normen, die Wesentliches und Unwesentliches regeln, mit dem gleichen Geltungsanspruch auftreten.

Während des VII. European Intervisitation Programme, das das Europäische Forum für Bildungsverwaltung im Oktober letzten Jahres in Berlin veranstaltete, hielt der Leiter eines ostdeutschen Gymnasiums eine Rede, in der er seine Erfahrungen mit der Umgestaltung des Bildungssystems nach dem Zusammenbruch des Kommunismus schilderte. Er führte u. a. aus:

„Eine große Überraschung war es für uns, feststellen zu müssen, daß die westdeutsche Bürokratie noch weiter entwickelt ist als die DDR-Bürokratie, die wir schon für die weltbeste hielten . . . Wir fanden bald heraus, daß die Administration eine Welt für sich ist, die offenbar unabhängig von jeglichem politischen System existiert und überall zu gleichen Resultaten führt: man wird nicht recht glücklich damit.“

Diese Ausführungen haben mich nachdenklich gestimmt. Muß es denn tatsächlich so sein, daß der Ablauf des Schullebens inhaltlich und methodisch in allen möglichen Einzelheiten durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften fixiert ist? Sollte es zum Beispiel nicht möglich sein, daß sich die Schule von dem herkömmlichen Rhythmus der Unterrichtsstunden im 45-Minuten-Takt löst und anderen Formen den Vorzug gibt? Sollte es nicht möglich sein, die traditionelle Wochenstundentafel durch eine Jahresstundentafel zu ersetzen? Sollte es nicht möglich sein, daß die Schule einen Teil der Unterrichtszeit selbst gestaltet, wobei natürlich die Vorgaben der KMK zu beachten wären, die Grundlage der Anerkennung von Abschlüssen zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland sind? Eines läßt sich ja kaum leugnen: Die gegenwärtigen Stoffkataloge und die der Schule je nach gesellschaftlichem Bedarf zugewiesenen zusätzlichen Aufgaben – Sozialerziehung, Gesundheitserziehung, Sexualerziehung, Umwelterziehung, Verkehrserziehung, Medienerziehung, Friedenserziehung usw. –, diese Vorgaben sind derart weit gespannt und detailliert, daß sie die Lehrer überfordern, überfordern müssen. Das ist ein charakteristisches Beispiel dafür, wie der Staat durch Übersteuerung seine Steuerungsfähigkeit verliert. Schon jetzt bleibt der Schule gar nichts anderes übrig, als eine Auswahl zu treffen, weil sie sonst mit der Fülle der

Vorschriften gar nicht zu Rande käme. Unter diesen Umständen erscheint es realistisch und zweckmäßig, ihr einen reduzierten Lehrplankanon mit bereinigten Stoffkatalogen zur Aufgabe zu stellen und ihr zugleich die Freiheit zu lassen, eigene Akzente zu setzen. Das Grundgesetz, auch sein Art. 7 Abs. 1, der dem Staat die Verantwortung für die Schule zuweist, steht solcher Liberalisierung keinesfalls entgegen.

Ich bin kein Pädagoge und mag mich schon deshalb nicht auf Details einlassen. Jedenfalls wäre viel gewonnen, wenn die staatlichen Stellen im Rahmen der beschriebenen verfassungsrechtlichen Grenzen der Schule Raum zu eigenverantwortlichem Handeln ließen, damit sie sich den besonderen Interessen ihrer Schüler und ihrer Umwelt öffnen kann. Eine so verstandene schulische Selbstverwaltung bedarf aber bestimmter Voraussetzungen.

Schulische Selbstverwaltung kann nur gelingen, wenn sie von den Betroffenen überhaupt gewünscht und gewollt ist. Gelegentlich habe ich den Eindruck, daß es weniger die Lehrer, Schüler und Eltern sind, die „Autonomie der Schule“ fordern, sondern Erziehungswissenschaftler und Bildungspolitikern: die einen, weil sie sich ein neues Betätigungsfeld erschließen möchten; die anderen, weil sie sich schwieriger Probleme, vor allem angesichts knapper gewordener Ressourcen, durch Verlagerung von Entscheidungskompetenzen nach unten entledigen wollen. Schulische Selbstverwaltung lebt jedoch vom Interesse der an der Schule Beteiligten; sie sollte ihnen nicht aufgenötigt werden. Viele Schulen dürften vermutlich gar kein Bedürfnis haben, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln. Sie sollten daher als normale staatliche Schulen nach gewohntem Muster weitergeführt werden können.

In diesem Zusammenhang ist es aufschlußreich, auf Erkenntnisse hinzuweisen, die Mitarbeiter meiner Abteilung bei einer empirischen Untersuchung zum Thema „Veränderungen in der Sicht ostdeutscher Lehrer auf Beruf, Schule und Unterricht“ gewonnen haben. Bei einer Gesprächsrunde mit Lehrern und Schulleitern in einem der östlichen Bezirke dieser Stadt beklagten sich die Teilnehmer zwar über manche Gängelung durch das Schulamt, äußerten aber zugleich die Sorge, daß Deregulierungsmaßnahmen die derzeitige durch die Umstellung auf ein neues Schulsystem ausgelöste Verunsicherung verschärfen würden. In einer Paralleluntersuchung bei Lehrern aus Charlottenburg, Neukölln und Reinickendorf zeigte sich eine größere Aufgeschlossenheit für „Schulautonomie“, zugleich aber auch ein großes Maß an Skepsis: Man befürchtet, daß die Stärkung der Entscheidungskompetenz der Einzelschule in Wirklichkeit nur dazu diene, unbequeme Entscheidungen an die Basis zu verlagern, Mittel einzusparen und den Lehrern unverträgliche Belastungen zuzumuten.

Will eine Schule, trotz dieser Bedenken und Vorbehalte, den ihr eröffneten Handlungsspielraum in Anspruch nehmen, dann kann und muß man von ihr mit Fug und Recht verlangen, daß sie ihr pädagogisches Profil sichtbar macht. Dazu bedarf es eines Programms, gewissermaßen eines „Grundgesetzes“ der jeweiligen Schule. Dies ist schriftlich zu fixieren und der Schulaufsichtsbehörde, der Schulgemeinde, aber auch einer breiteren Öffentlichkeit bekanntzugeben. Die Schulbehörde erhält

auf diese Weise die Möglichkeit, einem Mißbrauch der Selbstverwaltungsbefugnisse entgegenzuwirken; sie kann gemäß § 9 Abs. 2 Schulverfassungsgesetzeinschreiten, wenn es zur rechtmäßigen, sachgerechten oder geordneten Durchführung von Unterricht und Erziehung geboten ist. Für Eltern und Schüler ist das Programm als Orientierungshilfe wichtig. Sie müssen sich entscheiden können, ob sie dieser oder jener Schule den Vorzug geben wollen. Schulische Selbstverwaltung darf nicht zur Folge haben, daß diejenigen, die mit dem pädagogischen Konzept ihrer Schule nicht einverstanden sind, sich auf Gedeih und Verderb dem Willen der Mehrheit fügen müssen. Soweit eine Pflichtschule – in Berlin also die Grundschule – besondere pädagogische Akzente setzt, die von einzelnen Eltern nicht akzeptiert werden, ist diesen daher die Möglichkeit einzuräumen, ihr Kind auf eine andere Schule zu schicken; die Sprengelpflicht müßte also gelockert werden. Andererseits muß in Gebieten, in denen ein faktischer Zwang zum Besuch einer bestimmten Schule besteht – man denke insbesondere an die Schulversorgung im ländlichen Raum, ein Problem, das für Berlin glücklicherweise nicht existiert –, der Handlungsspielraum der Schule mit Rücksicht auf den Minderheitenschutz von vornherein begrenzt bleiben.

Wegen dieses Minderheitenschutzes ist im übrigen auch zu gewährleisten, daß das pädagogische Programm, für das sich eine Schule entschieden hat, von einer gewissen Dauer ist. Es kann nicht in das Belieben wechselnder Mehrheiten gestellt sein. Daher geht es nicht an, daß Schüler und Eltern, die sich für eine bestimmte Schule wegen ihres besonderen Gepräges entschieden haben, plötzlich der Tatsache ausgesetzt sind, daß die Richtung von heute auf morgen geändert wird mit der Folge, daß sie gezwungen sind, sich entweder mit der neuen Linie abzufinden oder Ausschau nach einer anderen Schule zu halten. Insoweit muß mit Selbstverwaltung auch eine Selbstbindung der Schule einhergehen. So könnte man erwägen, eine Änderung des Programms nur zuzulassen, wenn das zuständige Gremium einen entsprechenden Beschluß mit qualifizierter Mehrheit gefaßt hat.

Eine Schule, die ein bestimmtes Profil aufweist, braucht Lehrer, die dazu passen. Das ist schon deshalb wichtig, weil sie nur dann engagiert mitwirken, wenn sie das Bildungs- und Erziehungskonzept ihrer Schule bejahen. Ohnehin ist die pädagogische Freiheit des Lehrers zu respektieren. Zwar muß er sich grundsätzlich an die Konferenzbeschlüsse halten, dies aber nur bis zu einer gewissen Grenze. Auch einstimmige Gremienbeschlüsse können ihn nicht dazu verpflichten, sich etwa in außerunterrichtlichen Aktivitäten, die er für pädagogisch verfehlt hält, zu engagieren. Solche Zwänge wären zudem kontraproduktiv.

Als nichtrechtsfähige Anstalt hat die Schule allerdings keine Personalhoheit; sie hat also keinen Anspruch darauf, die ihr geeignet erscheinenden Lehrer auszusuchen. Doch sollten ihre Personalwünsche bei der Zuweisung von Lehrkräften angemessen berücksichtigt werden. Daß dabei nicht jede Anforderung erfüllt werden kann, liegt auf der Hand; schließlich hat das Bezirksamt dafür Sorge zu tragen, daß bei der Zuteilung qualifizierter Lehrer einzelne Schulen nicht privilegiert oder benachteiligt werden. Doch kommen, wie bei der Benennung von Schulleitern,

auch hier Verfahrensregelungen in Betracht, die einerseits den besonderen Bedürfnissen der individuellen Schule, andererseits dem Grundsatz einer fairen und gerechten Verteilung des verfügbaren Lehrpersonals auf die verschiedenen Schulen Rechnung tragen. In diesem Rahmen könnte man der Schule durchaus die Befugnis einräumen, Lehrerstellen auszuschreiben und zu definieren, welche besonderen Qualifikationen sie für ihr pädagogisches Profil benötigt. Hilfreich im Sinne verstärkter Eigenverantwortung der Schule wäre es, wenn diese mehr Freiraum beim Einsatz ihrer Lehrkräfte, zum Beispiel für außerunterrichtliche Aktivitäten, hätte. Das setzte freilich voraus, daß das insgesamt verfügbare Lehrdeputat nicht schon durch die zu erteilenden Pflichtstunden aufgezehrt wäre. Auch müßte es der Schule gestattet sein, Eltern und andere Personen, die über besondere Kenntnisse und Erfahrungen verfügen, innerhalb und außerhalb des Unterrichts mitwirken zu lassen.

Eine weitere Bedingung für erfolgreiche schulische Selbstverwaltung ist eine angemessene Finanzausstattung. Dabei ist freilich zu beachten, daß der Schule Finanzhoheit ebensowenig wie Personalhoheit zusteht. Immerhin können dem Schulleiter schon nach geltendem Recht Mittel zur eigenverantwortlichen Verwaltung zugewiesen werden (vgl. § 14 Abs. 1 S. 4 Nr. 6 Schulverfassungsgesetz). Das sollte zur Regel werden. Es ist nicht einzusehen, daß ein Schulleiter auch bei kleineren kostenrelevanten Maßnahmen jeweils die Entscheidung des Bezirksamts einholen muß. Die Schule sollte selbst darüber entscheiden, wo sie im Rahmen der verfügbaren Mittel die Akzente setzt.

Für die Verfechter einer weiterreichenden Selbständigkeit der öffentlichen Schule ist vor allem ihr Mangel an Souveränität in der Personalauswahl und in der Mittelbewirtschaftung ein Ärgernis. Sie schlagen daher genossenschaftliche Organisationsformen oder die Bildung von Selbstverwaltungskörperschaften vor. Dieser Alternative ist entgegenzuhalten, daß sie eine übergreifende Schulentwicklungsplanung schier unmöglich machte und damit die dem Staat zugewiesene Verantwortung für das Schulwesen untergrübe. Dies liefe letztlich auf eine Privatisierung des Schulwesens in öffentlich-rechtlichem Gewande hinaus. Man möchte gewissermaßen die Vorzüge, die die Privatschule bietet, einheimsen, ohne die damit verbundenen Risiken in Kauf zu nehmen. Das erscheint mir als ein bequemer, allzu bequemer Ausweg.

Man kann über Selbstverwaltung der Schule nicht sinnvoll diskutieren, ohne zu fragen: Quis iudicabit? Wem soll der erweiterte Handlungsspielraum zugute kommen? Und damit zugleich: Wer trägt die Verantwortung für Fehlentscheidungen der sich selbst verwaltenden Schule? Die Kürze der Zeit erlaubt es mir nicht, auf Einzelheiten einzugehen. Zwei Dinge möchte ich aber hervorheben. Erstens: Bei der Zusammensetzung der für die Festlegung und Fortschreibung des pädagogischen Profils zuständigen Mitwirkungsgremiums sollten die Lehrer das Übergewicht haben. Sie sind, im Unterschied zu Schülern und Eltern, mit ihrer beruflichen Existenz an die Schule gebunden, bürgen daher für eine gewisse Kontinuität und Verlässlichkeit. Mindestens ein Drittel der Sitze sollte stimmberechtigten Vertretern der Schüler und Eltern vorbehalten bleiben, wobei sich der Anteil beider Gruppen

mit zunehmendem Alter der Schüler zu deren Gunsten verschieben würde. Die Experimentierklausel des § 70 Schulverfassungsgesetz ermöglicht es, solche Abweichungen von der geltenden Schulverfassung versuchsweise zuzulassen.

Zweitens: Es ist zu beachten, daß Kollektivorgane – gerade auch, wenn Eltern und Schüler mitwirken – kaum zur Rechenschaft gezogen werden können. Deshalb ist es wichtig, die individuelle Verantwortung zu stärken. Mit anderen Worten: Dem Schulleiter sollte eine herausgehobene Stellung eingeräumt werden. Das Recht und die Pflicht, Gremienbeschlüsse zu beanstanden, darf ihm nicht nur bei Verstoß gegen geltende Bestimmungen zustehen, sondern – den Voraussetzungen für ein Eingreifen der Schulaufsicht entsprechend – auch dann, wenn es zur sachgerechten oder geordneten Bildungs- und Erziehungsarbeit der Schule erforderlich ist. Dabei ist in erster Linie auf das pädagogische Programm der Schule als Maßstab abzuheben. Im Sinne der Eigenständigkeit der Schule wäre es zu begrüßen, wenn der Schulleiter bei Fehlentwicklungen Gremienbeschlüsse nicht nur beanstanden könnte (das hätte das Einschreiten der Schulaufsicht zur Folge), sondern unter bestimmten Bedingungen und Verfahrensregelungen auch aufzuheben vermöchte.

Was muß außerdem geschehen, um die Qualität der Schule zu sichern? Selbstverwaltung heißt nicht, daß die Schule tun und lassen kann, was sie will. Ihr Handeln muß der öffentlichen Kontrolle unterliegen. Dafür ist und bleibt die Schulaufsicht zuständig. Diese sollte freilich nicht ad hoc, von Fall zu Fall intervenieren, sondern die Schule in größeren Zeitabständen, etwa alle zwei Jahre, evaluieren. Die Schule sollte am Ende jedes Schuljahres einen substantiierten Bericht über ihre Arbeit präsentieren. Anhand dieses Berichts und auf Grund einer mehrtägigen Visitation durch ein Team von Schulräten könnte die Schulaufsicht überprüfen, ob, wie weit und warum die Schule die in ihrem Programm anvisierten Ziele erreicht hat oder nicht.

Am Ende meines Vortrags kehre ich zum Ausgangspunkt zurück. Roland Glaser sehnt eine buntgefächerte Schullandschaft herbei: schwarze, gelbe, rote und grüne Schulen. Die kann und darf es im öffentlichen Schulwesen nicht geben. Wer Schulen in verschiedenen Farben haben möchte, bleibt auf die Privatschulalternative angewiesen. Das öffentliche, staatlicher Verantwortung unterliegende Schulwesen muß sich weltanschaulicher, religiöser, partei- und verbandspolitischer Einseitigkeiten enthalten; es muß offen sein für die Vielfalt der Überzeugungen und Glaubenshaltungen in der Gesellschaft; es ist eingebunden in die Strukturprinzipien unserer staatlichen Ordnung: Rechtsstaat, Demokratie, Sozialstaat. Sofern aber dieser Rahmen eingehalten wird, steht die Verfassung einem erweiterten pädagogischen Handlungsspielraum nicht entgegen. Es ist Sache des Gesetzgebers, die Grenzen dieses Spielraums zu definieren. Dabei könnten Erfahrungen, die durch Schulversuche gewonnen werden, von Nutzen sein.

Prof. Dr. Hermann Avenarius, Frankfurt am Main, ist Leiter der Abteilung Recht und Verwaltung des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF).